SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 20. Januar 2000 *

I — Einführung

1. Die Kommission begehrt mit der Klage gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) vom Gerichtshof die Feststellung, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß es innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen [1] (im folgenden: Richtlinie) festgelegt hat.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Die Richtlinie hat gemäß Artikel 1 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

3. Artikel 3 der Richtlinie bestimmt u. a.:

„...

(2) Die Mitgliedstaaten weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete aus. Sie unterrichten die Kommission hiervon innerhalb von sechs Monaten nach erster Ausweisung.

...

(4) Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier

* Originalsprache: Griechisch.

1 — ABl. L 375, S. 1. Berichtigung ABl. 1993, L 92, S. 51.

Jahre zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen. Sie unterrichten die Kommission innerhalb von sechs Monaten von jeder Änderung oder Ergänzung dieses Verzeichnisses."

4. Aus einer Fußnote zu Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie geht hervor, daß die Richtlinie den Mitgliedstaaten am 19. Dezember 1991 bekanntgegeben wurde.

5. Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt: „Zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest."

6. Artikel 10 der Richtlinie schließlich lautet wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe dieser Richtlinie und für jeden darauffolgenden Vierjahreszeitraum einen Bericht mit den in Anhang V beschriebenen Informationen vor.

(2) Ein Bericht nach diesem Artikel wird der Kommission binnen sechs Monaten nach Ende des Zeitraums vorgelegt, auf den er sich bezieht."

B — *Nationales Recht*

7. Artikel 6 des Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Königliches Dekret Nr. 261/1996 vom 16. Februar 1996 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen), das die Richtlinie in das spanische Recht umsetzt, bestimmt, daß die zuständigen Stellen der Autonomen Gemeinschaften in den als gefährdet ausgewiesenen Gebieten Aktionsprogramme festlegen, durch die Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen vermieden und gegebenenfalls verringert werden sollen. Diese Aktionsprogramme werden innerhalb von zwei Jahren nach der erstmaligen Ausweisung der gefährdeten Gebiete oder innerhalb von einem Jahr nach jeder Vergrößerung oder Veränderung der Gebiete aufgestellt und in einem Zeitraum von vier Jahren nach ihrer Aufstellung umgesetzt.

III — Vorverfahren

8. Mit Schreiben Nr. SG (97) D/2548 vom 4. April 1997 forderte die Kommission das Königreich Spanien auf, sich innerhalb von zwei Monaten zu einer möglichen Verletzung mehrerer Verpflichtungen aus der

Richtlinie zu äußern, insbesondere der Verpflichtung, die Nitratkonzentration im Süßwasser zu kontrollieren (Artikel 6 der Richtlinie), Aktionsprogramme für die gefährdeten Gebiete festzulegen (Artikel 5 der Richtlinie) und einen ersten Vierjahresbericht vorzulegen (Artikel 10 der Richtlinie).

9. Aufgrund der Antwort der spanischen Behörden auf das Aufforderungsschreiben konnte die Kommission feststellen, daß die Kontrollen der Nitratkonzentration im Süßwasser durchgeführt worden waren. Nach dem Vorbringen der Kommission wurde mit dieser Antwort jedoch eingeräumt, daß die Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie nicht festgelegt worden waren und der Bericht im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie nicht vorgelegt worden war.

10. Im Anschluß an diese Antwort richtete die Kommission am 21. November 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Spanien [2], in der geltend gemacht wurde, daß das Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe, daß es der Kommission nicht den in Artikel 10 vorgesehenen Bericht mit den in Anhang V der Richtlinie beschriebenen Informationen vorgelegt und keine Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 festgelegt habe.

2 — C (97) 3415 endg.

11. Die Kommission forderte den Mitgliedstaat auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der begründeten Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach deren Eingang nachzukommen. Wie die Kommission ausführt, beantragten die spanischen Behörden mit Schreiben vom 23. Januar 1998 eine Verlängerung der gesetzten Frist.

12. Das Königreich Spanien antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme schließlich mit einem Dokument vom 6. März 1998, das den Titel trug: „Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola" (Vierjahresbericht des Königreichs Spanien zur Anwendung der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen).

13. Angesichts dieses Berichtes schränkte die Kommission in ihrer Klageschrift, die am 17. Juli 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, den Klagegegenstand ein. Die Kommission begehrt in dieser Klage vom Gerichtshof festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß es die Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie nicht festgelegt hat, und Spanien die Kosten aufzuerlegen.

IV — Das Vorbringen der Parteien

14. Die Kommission führt aus, Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 3 EG) und Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 Absatz 1 EG) seien verbindliche Vorschriften, aufgrund deren die Mitgliedstaaten, an die die Richtlinie gerichtet sei, verpflichtet seien, die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen vor Ablauf der ihnen hierfür eingeräumten Frist zu erlassen.

15. Da im vorliegenden Fall die erste Ausweisung der gefährdeten Gebiete innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie hätte erfolgen müssen (Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie), sei die in Artikel 5 vorgesehene Frist für die Aufstellung der Aktionsprogramme daher im Dezember 1995 abgelaufen.

16. Das Königreich Spanien habe im Vierjahresbericht vom 6. März 1998 eingeräumt, daß die Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 noch nicht aufgestellt worden seien, obwohl die Frist, die eingeräumt worden sei, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission nachzukommen, bereits abgelaufen gewesen sei.

17. Dem Königreich Spanien zufolge zufolge liegt der Grund für die Verspätung darin, daß die gefährdeten Gebiete von den Autonomen Gemeinschaften erst im Juni 1997 hätten ausgewiesen werden können und die Aktionsprogramme notwendigerweise eine gewisse Zeit brauchten. Nach Auffassung der Kommission kann diese Begründung die geltend gemachte Vertragsverletzung nicht rechtfertigen. Sie ist der Ansicht, daß in Wahrheit die spanischen Behörden sich auf frühere Verstöße des Königreichs Spanien gegen andere Verpflichtungen aus der Richtlinie, insbesondere auf die fehlende Umsetzung der Richtlinie innerhalb der Frist nach Artikel 12 beriefen, um die Verletzungen zu rechtfertigen, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission im vorliegenden Fall abgegeben habe, genannt seien. Ein Mitgliedstaat könne sich aber nicht auf die eigene verspätete Umsetzung der Richtlinie berufen, um die Nichteinhaltung oder die verspätete Befolgung anderer Verpflichtungen aus der Richtlinie zu rechtfertigen. Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.

18. Im übrigen, so die Kommission, seien selbst dann, wenn man davon ausginge, daß die in der Richtlinie vorgesehenen Fristen anders hätten geregelt werden können, die Vorschriften der Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den diese gerichtet sei, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich.

19. Die Kommission hält ferner die Behauptung des Königreichs Spanien, daß alle erforderlichen Maßnahmen getroffen worden seien, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen, für unerheblich. Sie könne auch nicht der Auffassung des Königreichs Spanien folgen, daß einerseits die Fristen der Richtlinie außer acht zu

lassen seien und andererseits die geltend gemachte Verletzung nur „zeitlich" und nicht „materiell" sei. Eine Unterscheidung zwischen einer „zeitlichen" Vertragsverletzung und einer „materiellen" Vertragsverletzung sei nicht nachvollziehbar. Fest stehe, daß nach Ablauf der Frist, die von der Kommission eingeräumt worden sei, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, ein Sachverhalt bestanden habe, der eindeutig durch eine Verletzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie gekennzeichnet gewesen sei, und es habe keine späteren Informationen gegeben, aufgrund deren die Kommission hätte annehmen können, daß eine Vertragsverletzung nicht vorliege oder daß es sich nur um eine „zeitliche" Vertragsverletzung handele. Außerdem könne die Tatsache, daß die spanischen Behörden ihren festen Willen bekundeten, der Richtlinie nachzukommen, nichts an der Feststellung einer Vertragsverletzung ändern. Facta potentiora sunt verbis.

20. In ihrer Erwiderung trägt die Kommission vor, das Königreich Spanien habe in seiner Klagebeantwortung eingeräumt, daß die Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie immer noch nicht festgelegt worden seien. Der Überblick über die Lage in verschiedenen Autonomen Gemeinschaften erlaube nicht nur die Feststellung, daß die Aktionsprogramme in einem Großteil dieser Gemeinschaften niemals festgelegt worden seien, sondern darüber hinaus auch, daß in einigen von ihnen noch nicht einmal die endgültige Ausweisung der gefährdeten Gebiete erfolgt sei.

21. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-71/97 (Kommission/Spanien) [3] bestätigt, daß wegen jeder einzelnen konkreten Verpflichtung aus einer Richtlinie Klage unabhängig davon erhoben werden könne, ob eine Klageerhebung wegen fehlender oder verspäteter Umsetzung der Richtlinie erfolge. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen gefährdeten die Erreichung der in der Richtlinie festgelegten Ziele. Dies gelte vor allem für die Genehmigung und die Ausführung solcher Pläne und Programme, die einen nachhaltigen Einsatz und eine wirksame Kontrolle seitens der nationalen Behörden erforderten, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen.

22. Die Kommission verkenne nicht, daß die verspätete Umsetzung der Richtlinie durch das Königreich Spanien die Ursache für die Verletzung anderer Verpflichtungen aus der Richtlinie sei. Weder diese Tatsache noch die Möglichkeit, die Klage anders zu formulieren, rechtfertigten jedoch die Vertragsverletzung, die Gegenstand der vorliegenden Klage sei.

23. Mit dem Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, der zufolge ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen könne, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, weist die Kommission das Argument der spanischen Behörden zurück, daß die Autonomen Ge-

3 — Slg. 1998, I-5991.

meinschaften, die für die Aufstellung der Aktionsprogramme zuständig seien, sich darauf beschränkt hätten, die Vorgaben des Königlichen Dekrets Nr. 261/1996 vom 16. Februar 1996 zu befolgen. Die Kommission zieht aus diesem Argument den Schluß, daß die Richtlinie nicht sachgemäß umgesetzt worden sei. Obwohl sie die vorliegende Klage auf die Verletzung der Verpflichtung aus Artikel 5 der Richtlinie beschränkt habe, sei es daher Sache der spanischen Behörden, die geeigneten Maßnahmen zur Änderung des Königlichen Dekrets zu treffen, wenn sie der Auffassung seien, daß dessen Änderung, insbesondere des in ihm vorgesehenen Zeitplans, eine sachgemäße Lösung sei, um fortwährende Verletzungen der verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie zu vermeiden.

24. Das Königreich Spanien räumt zwar ein, gegen die Verpflichtung aus Artikel 12 der Richtlinie verstoßen zu haben, binnen zwei Jahren ab Bekanntgabe der Richtlinie, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. Es ist jedoch der Auffassung, daß die Programme aus Artikel 5 der Richtlinie kaum zu diesem Zeitpunkt (Dezember 1995) hätten aufgestellt werden können, weil die Umsetzung der Richtlinie in das spanische Recht erst im März 1996 erfolgt sei, was den Zeitplan für die Erfüllung der weiteren Verpflichtungen aus der Richtlinie in Frage gestellt habe.

25. Nach Ansicht des Königreichs Spanien, das beantragt, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten aufzuerlegen, hätte die Kommission ihre Klage auf die verspätete Umsetzung der Richtlinie in das spanische Recht stützen müssen. Da sie dies nicht getan habe, sei es wenig sinnvoll, mehrere aufeinanderfolgende Klagen zu erheben, die sich gegen die Nichteinhaltung des in der Richtlinie aufgestellten Zeitplans richteten. Der Zeitplan nämlich sei durch die anfängliche Verspätung zwangsläufig in Mitleidenschaft gezogen worden, und das Königreich Spanien könne folglich einer Verurteilung nicht entgehen.

2 Die Autonomen Gemeinschaften Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia und País Vasco hätten die gefährdeten Gebiete ausgewiesen, wozu sie nach Artikel 4 des Königlichen Dekrets Nr. 261/1996 vom 16. Februar 1996 verpflichtet seien, da die Ausweisung in ihre Zuständigkeit falle. Die Autonomen Gemeinschaften Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia und Navarra hätten erklärt, daß es in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet keine gefährdeten Gebiete gebe.

27. Nach Veröffentlichung des Königlichen Dekrets zur Umsetzung der Richtlinie sei eine interministerielle Arbeitsgruppe aus Vertretern der zuständigen Ministerien gebildet worden, nämlich des Umweltministeriums und des Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung. Die Arbeitsgruppe habe die Kriterien und Aktionen der Autonomen Gemeinschaften in bezug auf die amtliche Ausweisung ihrer gefährdeten Gebiete vereinheitlicht, was

eine Vorbedingung für die Aufstellung der Aktionsprogramme nach Artikel 5 der Richtlinie sei. In der Arbeitsgruppe sei ferner ein „Orientierungsrahmen für die Festlegung von Maßnahmen, die in Anlage 2 des Königlichen Dekrets 261/1996 in bezug auf die Aktionsprogramme enthalten sind", erarbeitet worden. Dies sei die Arbeitsgrundlage, aufgrund deren die Autonomen Gemeinschaften anhand einheitlicher Kriterien ihre jeweiligen Programme aufstellten. Die Generaldirektion Wasserbauarbeiten und Gewässerqualität des Umweltministeriums als Koordinator der Arbeitsgruppe leite gegenüber den Autonomen Gemeinschaften die angemessenen Schritte ein, damit die Aktionsprogramme innerhalb kürzester Frist der Kommission übermittelt werden könnten.

28. In der Klagebeantwortung und in der Gegenerwiderung schließlich gibt das Königreich Spanien einen Bericht über die Lage in bestimmten Autonomen Gemeinschaften, die die gefährdeten Gebiete ausgewiesen haben, nämlich in Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Baleares, Valencia, Andalucía und Cataluña.

29. In der Gegenerwiderung führt das Königreich Spanien aus, es könne der Auffassung der Kommission, daß die spanischen Behörden gegebenenfalls den im Königlichen Dekret zur Umsetzung der Richtlinie vorgesehenen Zeitplan ändern könnten, nicht folgen, da dieses Dekret die aufeinanderfolgenden, in der Richtlinie festgelegten Stufen für die Durchführung der einzelnen Aktionen gemäß der Richtlinie pflichtgemäß übernommen habe. Jedenfalls sei es nicht möglich, Aktionen gleichzeitig durchzuführen, für deren ordnungsgemäße Durchführung es zwingend erforderlich sei, daß zwischen den einzelnen Aktionen eine bestimmte Zeitspanne liege. Nachdem die betreffenden Autonomen Gemeinschaften die in ihren Hoheitsgebieten bestehenden gefährdeten Gebiete ausgewiesen hätten, bedürfe daher die nachfolgende Aufstellung der Aktionsprogramme, wie aus der Richtlinie selbst hervorgehe, zur Gewährleistung der Wirksamkeit eines bestimmten Zeitraums. Dieser Zeitraum sei in dem Königlichen Dekret Nr. 261/1996 zur Umsetzung der Richtlinie auf die Zeit bis Februar 1999 festgesetzt worden.

V — Stellungnahme

30. Wie die Kommission zutreffend ausführt, ist die Richtlinie nach Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich. Zu dieser Verpflichtung gehört die Einhaltung der in den Richtlinien festgelegten Fristen [4].

31. Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand,

4 — Siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 22. September 1976 in der Rechtssache 10/76 (Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359).

die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde [5].

32. Im vorliegenden Fall waren die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 der Richtlinie verpflichtet, Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete innerhalb einer im Dezember 1995 ablaufenden Frist aufzustellen.

33. Das Königreich Spanien räumt ein, daß infolge der verspäteten Umsetzung der Richtlinie in das spanische Recht (März 1996), durch die der Zeitplan für die Erfüllung der weiteren Verpflichtungen aus der Richtlinie in Frage gestellt worden sei, die Programme aus Artikel 5 der Richtlinie kaum zum festgelegten Zeitpunkt (Dezember 1995) hätten aufgestellt werden können. Damit räumt das Königreich Spanien im wesentlichen ein, daß zu diesem Zeitpunkt die genannten Programme nicht aufgestellt waren.

34. Ferner ergibt sich aus den Erklärungen des Königreichs Spanien in der Klagebeantwortung und in der Gegenerwiderung, vor allem aber aus der Ausgestaltung der bereits getroffenen Maßnahmen und aus der Beschreibung der Lage in einzelnen Autonomen Gemeinschaften, daß die in der Richtlinie vorgesehenen Aktionsprogramme auch innerhalb der Frist nicht aufgestellt wurden, die die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hatte.

35. Aktionen wie die vom Königreich Spanien genannte Ausweisung der gefährdeten Gebiete in bestimmten Autonomen Gemeinschaften, die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Kriterien für die Ausweisung dieser Gebiete, die Ausarbeitung eines „Orientierungsrahmens" für die Aktionsprogramme oder die Maßnahmen, die von der Generaldirektion Wasserbauarbeiten und Gewässerqualität des spanischen Umweltministeriums als Koordinator der Arbeitsgruppe getroffen wurden, stellen zwar vielleicht im Hinblick auf die Verfolgung der Ziele der Richtlinie positive Maßnahmen und für die Aufstellung von Aktionsprogrammen nach Artikel 5 der Richtlinie eventuell erforderliche Vorbedingungen dar. Sie können jedoch die eingeräumte Verspätung bei der Aufstellung dieser Programme, d. h. die Vertragsverletzung, weder rechtfertigen noch heilen.

36. Diese Vertragsverletzung ergibt sich aus der in den meisten Autonomen Gemeinschaften bestehenden Situation, wie sie vom Königreich Spanien dargestellt worden ist. Im einzelnen wird in der Klagebeantwortung, abgesehen von dem Fall der Autonomen Gemeinschaft Valencia, zu der vorgetragen wird, daß sie ein „Aktionsprogramm in den gefährdeten Gebieten zur Verringerung der Gewässerverunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen" aufgestellt habe, ausgeführt, daß die Autonome Gemeinschaft Aragon nur einen der Orientierung dienenden Zeitplan für zukünftige Aktionen aufgestellt habe; in bezug auf die Autonome Gemeinschaft Castilla y León wird über den gesetzlichen Rahmen der allgemeinen Ermächtigung hinaus dargelegt, daß das Aktionsprogramm für das Gebiet 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones und Turégano) gerade ausgearbeitet werde; in bezug auf die Autonome Gemeinschaft Castilla-La Man-

5 — Siehe insbesondere Urteile des Gerichtshofes vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-361/95 (Kommission/Spanien, Slg. 1997, I-7351, Randnr. 13) und vom 27. Oktober 1998 in der Rechtssache C-364/97 (Kommission/Irland, Slg. 1998, I-6593, Randnr. 8).

cha wird im Schriftsatz ausgeführt, daß man sich im Stadium der Koordinierung der für die Aufstellung der Aktionsprogramme erforderlichen Arbeiten befinde; in bezug auf die Baleares heißt es, daß gegenwärtig erneut geprüft werde, ob es erforderlich sei, die Region Sa Pobla-Muro, die ursprünglich als gefährdetes Gebiet ausgewiesen gewesen sei, zu einem solchen Gebiet zu erklären; in bezug auf die Autonome Gemeinschaft Andalucía wird entsprechend darauf hingewiesen, daß die Aktionsprogramme sich im Stadium der Aufstellung durch die Dienststellen des regionalen Landwirtschafts- und Fischereiministeriums befänden; in bezug auf die Autonome Gemeinschaft Cataluña schließlich wird in der Gegenerwiderung lediglich ausgeführt, daß die Arbeiten zur Aufstellung der Aktionsprogramme begonnen hätten. Allgemein zeigt der Überblick über die Lage in den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften deutlich, daß das Königreich Spanien, statt der ihm von der Kommission vorgeworfenen Vertragsverletzung der Sache nach entgegenzutreten, in Wirklichkeit versucht, die einzelnen Initiativen und Anstrengungen hervorzuheben, die in Spanien unternommen wurden, um die Aufstellung der erforderlichen Aktionsprogramme zu ermöglichen, obwohl es weiß, daß diese Programme nicht fristgemäß aufgestellt wurden.

37. Das Königreich Spanien meint, da die Kommission ihre Klage nicht auf die fehlende rechtzeitige Umsetzung der Richtlinie in die spanische Rechtsordnung gestützt habe, sei die Erhebung mehrerer aufeinanderfolgender Klagen wegen der Nichteinhaltung des in der Richtlinie vorgesehenen, durch die anfängliche Verspätung zwangsläufig in Mitleidenschaft gezogenen Zeitplans nicht sehr sinnvoll. Diese Auffassung ist meines Erachtens als unzutreffend zurückzuweisen. Wie die Kommission zu Recht ausführt, wäre es unverständlich, daß sich ein Mitgliedstaat auf die eigene verspätete Umsetzung der Richtlinie berufen könnte, um die Nichteinhaltung oder die verspätete Befolgung anderer Verpflichtungen aus der Richtlinie zu rechtfertigen. Wie im übrigen der Gerichtshof festgestellt hat, kann ein „Mitgliedstaat ... gegenüber der Prüfung eines Antrags auf Feststellung eines Verstoßes gegen eine bestimmte, sich aus der Richtlinie ergebende Verpflichtung durch den Gerichtshof nicht einwenden, daß er die für die Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen noch nicht erlassen habe" [6]. Im vorliegenden Fall geht nämlich aus dem Urteil Kommission/Spanien [7] eindeutig hervor, daß die verspätete Umsetzung der Richtlinie durch das Königreich Spanien der Erhebung einer Klage und der Verurteilung des Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen seine Verpflichtungen aus der genannten Richtlinie nicht entgegenstehen [8].

38. Das Vorbringen, das sich sowohl auf die verspätete Umsetzung der Richtlinie in das spanische Recht als auch auf die angeblich nicht mögliche Änderung des im Königlichen Dekret Nr. 261/1996 vom 16. Februar 1996 vorgesehenen Zeitplans zur Umsetzung der Richtlinie stützt, kann

6 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 23).

7 — Urteil vom 1. Oktober 1998 (zitiert in Fußnote 3).

8 — In diesem Urteil hat der Gerichtshof die am 19. Februar 1997 erhobene Klage der Kommission zugelassen und festgestellt, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie verstoßen hat, daß es zum einen nicht die als gefährdet angesehenen Gebiete ausgewiesen und die Kommission davon unterrichtet hat und zum anderen — außer für die Autonomen Gemeinschaften Andalucía, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra und Valencia — keine Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufgestellt hat.

daher aus dem von den spanischen Behörden vorgebrachten Grund keine zulässige Rechtfertigung für die fehlende Aufstellung der Programme nach Artikel 5 der Richtlinie sein. Zum einen nämlich entspricht dieser Zeitplan den Bestimmungen der Richtlinie, und zum anderen erfordert die ordnungsgemäße Ausführung der Aktionen auf jeden Fall einen gewissen Zeitraum, den das Königliche Dekret auf die Zeit bis Februar 1999 festgesetzt hat.

39. Der Zeitplan für die Erfüllung von nacheinander entstehenden Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten nach einer Richtlinie obliegen, kann nicht ausgelegt und die in ihm enthaltenen Fristen können nicht verlängert werden nach Maßgabe nationaler Vorschriften, die ein Mitgliedstaat erläßt, vor allem nicht, um die Pflichtverletzungen und Verspätungen, die im Rahmen der Erfüllung von einigen dieser Verpflichtungen aufgetreten sind, im nachhinein zu heilen. Dies gilt umso mehr, wenn die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie verpflichtet sind, Aktionsprogramme aufzustellen und sie der Kommission mitzuteilen. Dadurch wird — parallel zum nachhaltigen Einsatz und zur wirksamen Kontrolle dieser Fragen seitens der nationalen Behörden — die erforderliche Überwachung der koordinierten Verfolgung der Ziele der Richtlinie innerhalb der Union gewährleistet[9]. In einem solchen Fall, um den es sich im übrigen auch hier handelt, ist es nicht möglich, zwischen einer „zeitlich" fehlenden und einer „materiell" fehlenden Programmaufstellung zu unterscheiden. Da der Zeitplan ein wesentlicher Bestandteil des Begriffes des Programms ist[10], stellt die fehlende rechtzeitige Aufstellung der Programme, d. h. die Nichteinhaltung der Fristen und folglich des in der Richtlinie aufgestellten genauen Zeitplans, auf jeden Fall einen „materiellen" Verstoß gegen die Verpflichtungen des Mitgliedstaats aus dieser Richtlinie dar.

40. Wenn ein Mitgliedstaat, wie im vorliegenden Fall das Königreich Spanien, aus irgendeinem Grund, sei es auch wegen der verspäteten Umsetzung der Richtlinie in sein innerstaatliches Recht, der Ansicht ist, daß die Fristen, in denen die Verpflichtungen aus der Richtlinie zu erfüllen sind, sich als zu kurz erweisen oder nicht eingehalten werden können, ist es nicht Aufgabe der nationalen Behörden, von sich aus die Vorschriften der Richtlinie der veränderten Situation anzupassen. Vielmehr haben sie, nachdem der betreffende Mitgliedstaat die zuständigen Gemeinschaftsorgane über diese Probleme unterrichtet hat, gegebenenfalls die zur Lösung dieser Probleme erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Insoweit hat der Gerichtshof entschieden, daß „für den betreffenden Mitgliedstaat, wenn sich die Frist, in der eine Richtlinie durchzuführen ist, als zu kurz erweist, nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit besteht, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das

9 — Wie der Gerichtshof im Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-347/97 (Kommission/Belgien, Slg. 1999, I-309) zur Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats wegen fehlender Aufstellung der in der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren (ABl. L 78, S. 38) vorgesehenen Programme entschieden hat, „kommt es darauf an, daß die Mitgliedstaaten, denen diese Verpflichtung obliegt, der Kommission die Maßnahmen mitteilen, die sie in den betreffenden Bereichen erlassen oder durchführen wollen. Nur anhand dieser quantitativen und zeitlichen Angaben kann die Kommission nämlich anschließend beurteilen, ob die gemäß der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen tatsächlich zur Durchführung der Programme beitragen, die die Ziele der Richtlinie verwirklichen sollen" (Randnr. 17).

10 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-255/93 (Kommission/Frankreich, Slg. 1994, I-4949, Randnrn. 24 bis 27).

zuständige Organ zu einer eventuellen Verlängerung der Frist zu bewegen" [11].

41. Weder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften, noch die Verpflichtung, den Vorgaben des Königlichen Dekrets Nr. 261/1996 vom 16. Februar 1996 zur Umsetzung der Richtlinie nachzukommen, kann im übrigen die Vertragsverletzung des Königreichs Spanien wegen fehlender fristgemäßer Aufstellung der Aktionsprogramme nach Artikel 5 der Richtlinie rechtfertigen. Wie der Gerichtshof nämlich zum einen entscheiden hat, „steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden" [12]. Zum anderen kann sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen [13].

42. Was das Vorbringen anbelangt, daß das Königreich Spanien auf jeden Fall willens gewesen sei und noch immer willens sei, die Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie zu erfüllen, ist darauf hinzuweisen, daß

„das Verfahren nach Artikel 169 EG-Vertrag von der objektiven Feststellung des Verstoßes gegen die Verpflichtungen abhängt, die einem Mitgliedstaat nach dem EG-Vertrag oder einem sekundären Rechtsakt obliegen ...

Da im vorliegenden Fall eine solche Feststellung getroffen wurde, ist es unerheblich, ob der betreffende Mitgliedstaat den Verstoß mit Absicht oder fahrlässig begangen hat oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten des Mitgliedstaats beruht" [14].

43. In Anbetracht dessen, daß die Aktionsprogramme nach Artikel 5 der Richtlinie weder innerhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Frist noch innerhalb der Frist, die von der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, aufgestellt wurden, bin ich daher der Auffassung, daß in dieser Sache die von der Kommission geltend gemachte Vertragsverletzung des Königreichs Spanien tatsächlich vorliegt.

11 — Siehe Urteil vom 1. Oktober 1998 (Kommission/Spanien, zitiert in Fußnote 3, Randnr. 16).

12 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 71).

13 — Siehe insbesondere Urteile des Gerichtshofes vom 2. Oktober 1997 in der Rechtssache C-208/96 (Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-5375, Randnr. 9) und vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache C-8/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-823, Randnr. 8).

14 — Siehe Urteil vom 1. Oktober 1998 (Kommission/Spanien, zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 14 und 15).

VI — Ergebnis

44. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen und aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß es innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Aktionsprogramme im Sinne dieses Artikels festgelegt hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.